



Prime osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica e relativi emendamenti.

1. Premessa

Il decreto è attuativo dell'articolo 18 della legge delega n. 124/2015, c.d. legge Madia. A tal fine, prevede i seguenti, principali interventi:

- ✓ precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con particolare riferimento alle ipotesi di costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e all'acquisto e gestione di partecipazioni in altre società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta;
- ✓ indicazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica;
- ✓ previsione di condizioni e limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni pubbliche;
- ✓ introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dallo stesso decreto;
- ✓ riordino e razionalizzazione dei principi fondamentali sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico;
- ✓ razionalizzazione della *governance* delle società a controllo pubblico, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi aziendale;
- ✓ introduzione di specifici requisiti per i componenti degli organi amministrativi delle società;
- ✓ coordinamento delle disposizioni vigenti in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate;
- ✓ introduzione dell'Organo di vigilanza sulle società a partecipazione pubblica;
- ✓ coordinamento della disciplina nazionale in materia di *in house providing* con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici;
- ✓ riordino della disciplina in materia di quotazione delle società a controllo pubblico in mercati regolamentati;

- ✓ razionalizzazione delle disposizioni vigenti in tema di reclutamento del personale e previsione di particolari meccanismi di valutazione periodica delle partecipazioni pubbliche;
- ✓ abrogazione di una serie di disposizioni al fine di semplificare la disciplina della materia.

L'ANCI esprime apprezzamento in merito alla tecnica legislativa adottata e all'elaborazione di un testo Unico sulle società partecipate che costituisca un quadro di regole chiare, razionali, omogenee e stabili di riferimento per le Amministrazioni Locali titolari di partecipazioni in società pubbliche, chiesto più volte negli anni dall'Associazione.

Si osserva tuttavia come l'intero impianto normativo sia costruito molto su una visione di sfavore nei confronti della proprietà pubblica delle società che erogano servizi pubblici locali di interesse economico generale e poco su meccanismi di incentivazione per le aggregazioni di quelle società pubbliche che invece rappresentano un'occasione di crescita e competitività per il Paese. Su questo invitiamo il Parlamento ad un'ulteriore riflessione.

Qui di seguito si riportano le prime osservazioni dell'Associazione:

2. Prime osservazioni

Il decreto disciplina in maniera puntuale e specifica *“la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta”*, dunque provvede alla creazione di una cornice organica di norme per la razionalizzazione e la riduzione delle società partecipate anche dagli enti locali.

E' altresì specificato che alle società quotate (come definite nell'articolo 2) e alle loro partecipate si applicano solo alcune disposizioni, inerenti alla condotta dell'azionista pubblico piuttosto che all'organizzazione o all'attività della società partecipata. Nel novero delle amministrazioni pubbliche vengono inseriti anche i consorzi o le associazioni per qualsiasi fine istituiti, nonché gli enti pubblici economici e le Autorità Portuali.

Va osservato che la disposizione che esclude dal campo di applicazione del T.U. le **società partecipate dalle quotate**, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche (articolo 1, comma 5 in combinato disposto con articolo 2, comma 1, lett. o)), suscita perplessità. Non appare infatti condivisibile la motivazione sottesa alla

ricomprensione tra i soggetti destinatari del T.U., delle società partecipate da quotate che siano anche a loro volta partecipate da p.a.

In generale, non si comprende la ratio dell'estensione dei vincoli gestionali a tutte le imprese a controllo pubblico, incluse le società titolari di un contratto a seguito di gara ad evidenza pubblica, (sia essa tradizionale o c.d. a doppio oggetto, ovvero finalizzata alla costituzione di una società a partecipazione mista).

Si ritiene più giusto che le modalità di acquisizione di un contratto debbano essere poste tra i principali criteri di differenziazione di disciplina. Una società totalmente pubblica che ha già "affrontato" il mercato nella sua massima espressione – la gara – deve essere messa in condizione di poter operare senza anacronistici vincoli gestionali, al pari dei suoi concorrenti privati ed al pari di una società quotata, che gode di una disciplina speciale proprio in considerazione della sua natura di soggetto sottoposto interamente al mercato che diventa, quindi, una sorta di diaframma dall'applicazione di regole pubblicistiche.

Uno degli elementi fondamentali del decreto è l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica: società per azioni e società a responsabilità limitata.

Dal combinato disposto con il testo unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, si deduce che non sia più possibile, per la gestione di servizi a rete, la costituzione di aziende speciali, società consortili per azioni e a responsabilità limitata. Aziende speciali e gestione in economia sono ipotesi residuali per la gestione dei servizi non a rete. Andrebbe chiarito che rimane possibile per le società pubbliche costituirsi in consorzi, ciò aiuterebbe processi di aggregazione industriali.

Si esprimono inoltre perplessità in merito alla farraginosità e complessità della procedura amministrativa con cui è possibile ricorrere allo strumento societario: il decreto dispone infatti che, per la costituzione di una società a partecipazione pubblica ovvero l'acquisto di partecipazioni, la proposta di deliberazione motivi (art. 5) in merito alla "possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate". A ciò si aggiunge il preventivo invio della stessa proposta di deliberazione per la costituzione e il mantenimento di una partecipazione in una società, alla competente sezione regionale della Corte dei Conti, che dovrà esprimersi, sempre in 30 gg. dall'invio e può formulare rilievi. Successivamente, lo schema di decreto dovrà essere inviato all'Antitrust, che esercita i poteri previsti dalla legge.

Si osserva che tale procedura, oltre a reintrodurre un controllo preventivo di legittimità sugli atti da parte di organo esterno, non risulta coerente con gli obiettivi di semplificazione del decreto stesso.

Va rilevato altresì che l'interpretazione letterale dell'articolo 4 comma 4 del testo normativo consente alle società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici di avere come oggetto sociale esclusivo tutte le attività consentite di cui al medesimo articolo (produzione di servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica; autoproduzione di bene e servizi strumentali, servizi di committenza in base al code dei contratti).

Rispetto ai piani di razionalizzazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto è prevista una revisione straordinaria, seguita da piani annuali di razionalizzazione, alienazioni e dismissioni. Anche rispetto a tali piani è disposto l'invio di una relazione di attuazione alla sezione regionale della Corte dei Conti, entro il 31 dicembre dell'anno successivo all'adozione.

Rispetto poi alla prevista **razionalizzazione obbligatoria per alcune fattispecie di società** (fra cui società non rientranti fra attività consentite previste dal decreto, prive di dipendenti, diverse da quelle sui SIEG aventi risultato negativo 4/5 esercizi, aggregazione con società consentite, ecc.), si segnala la difficoltà operativa rispetto al criterio del fatturato medio **dell'ultimo triennio inferiore al milione di euro (art. 20 c. 2 let. d)**. Si propone una deroga per quelle società che – presenti in territori svantaggiati quali quelli dei piccoli Comuni e senza competitor, abbiano comunque bilanci in attivo.

Si rilevano criticità in merito alle disposizioni in materia di governance, di cui all'articolo 11, che demandano ad un DPCM la definizione del numero di componenti dei CdA, senza prevedere un opportuno parere in Conferenza Unificata che invece è necessario.

La disposizione che disciplina l'obbligo di adeguamento degli statuti societari al 31/12/2016 (articolo 27, comma 1) anche per società miste, tante **l'impossibilità di modificare unilateralmente alcune delle condizioni contrattuali già sottoscritte** dal socio privato, che ha evidentemente vinto una gara ad evidenza pubblica. Bisognerebbe quantomeno **salvaguardare i patti già vigenti tra le parti** che disciplinano le medesime materie.

Sul personale delle società partecipate , l'art. 19 riepiloga sostanzialmente le disposizioni che si sono susseguite nel tempo e che hanno via via portato la disciplina del personale delle società a controllo pubblico ad essere assimilata, almeno nei suoi principi fondamentali, a quella del personale delle pubbliche amministrazioni.

I punti qualificanti sono rappresentati da:

- procedure di reclutamento trasparenti, pubbliche ed imparziali;
- contenimento della spesa, con particolare riferimento alle limitazioni della capacità

assunzionali e dei costi contrattuali;

- obblighi di pubblicazione delle relative informazioni, ivi comprese quelle sulle retribuzioni.

Rispetto a tali profili, occorre garantire il pieno coordinamento con le previsioni contenute nell'art. 18, comma 2-bis, del D.L. 112/2008, che individuano un regime specifico per le attività *labour intensive* (nello specifico quelle legate alla gestione dei servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona).

Si prevede altresì che per i dipendenti interessati dalla razionalizzazione che hanno lavorato in passato nell'ente titolare della partecipazione, e sono poi stati "esternalizzati" passando alla società, si apra una corsia preferenziale, perché l'amministrazione che controlla la società dovrà riassorbirli nei propri organici «prima di poter effettuare nuove assunzioni». Deve essere chiaro che tali eventuali processi di reinternalizzazione devono essere resi compatibili con programmazione del fabbisogno di personale di ciascuna amministrazione. Inoltre si rende necessaria una soluzione di carattere normativo per consentire modalità non onerose per il personale interessato dai processi di reinternalizzazione in merito alla ricongiunzione delle posizioni previdenziali.

In merito alla ricognizione del personale in servizio presso le società partecipate, anche al fine di individuare le eccedenze di personale conseguenti al processo di revisione straordinaria delle partecipazioni, si sottolineano alcune criticità ed esigenze di garantire:

- una ricollocazione per il personale privatistico eventualmente eccedentario non deve tradursi in un ostacolo alla efficace erogazione dei servizi da parte delle società caratterizzate da livelli ottimali di efficienza;
- l'operatività e la tempestività dei processi di ricollocazione, pena il rischio di determinare un maggior ricorso a forme di lavoro flessibile;
- meccanismi univoci in merito agli inquadramenti contrattuali nel caso di ricollocazione presso aziende che applicano un CCNL diverso da quello di provenienza, anche al fine di prevenire contenziosi;
- l'inserimento nei processi di ricollocazione anche del personale dipendente da aziende speciali, enti ed istituzioni dipendenti dalle amministrazioni comunali.

Proposte emendative

Articolo 1 (Oggetto)

Al comma 6 è aggiunto in fine il seguente periodo:

“Il decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6 della legge 131/2003, quando si tratti di società partecipate da enti territoriali”

Motivazione

L'emendamento prevede che le esclusioni di cui al comma 6, vengano condivise in Conferenza Unificata, tramite Intesa, potendo riguardare anche società partecipate dagli Enti territoriali.

Articolo 2 (Definizioni)

Al comma 1 lettera h), dopo le parole “servizi”, inserire le seguenti parole: *“compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”* .

Motivazione

La modifica si rende necessaria in quanto, con riferimento alla definizione di servizi di interesse generale indicata nel provvedimento si osserva che nell'alveo degli stessi rientra anche la realizzazione e la gestione di reti ed impianti funzionali alla loro prestazione alla collettività

Articolo 2 (Definizioni)

Al comma 1 lettera o), eliminare le parole: “alla data del 31 dicembre 2015”.

In alternativa

- Al comma 1 lettera o), sostituire il termine 2015 con “2018”.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di evitare una discriminazione nella definizione di società quotate, alcune delle quali sarebbero escluse unicamente in base alla data di emissione degli strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

Articolo 3 (Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica)

Alla fine del comma 1 sono aggiunte le seguenti parole: “anche consortili”.

Motivazione

L'emendamento è volto ad ampliare la partecipazione anche alle società consortili di capitali di cui all'articolo 2615-ter del codice civile.

Articolo 4 (Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)

Al comma 2, alla lettera d) dopo le parole: “gli enti pubblici partecipanti” sono aggiunte le seguenti: “ovvero per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza”

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire espressamente la possibilità che una società possa svolgere contemporaneamente una o più attività previste dall'articolo 4. Il chiarimento si rende necessario soprattutto per evidenziare espressamente, fugando ogni eventuale dubbio, la possibilità di costituire o mantenere anche soggetti che svolgano anche funzioni amministrative esternalizzate.

Articolo 4 (Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche)

Al comma 4, comma 4, la parola “esclusivo” è soppressa.

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire espressamente la possibilità che una società possa svolgere contemporaneamente una o più attività previste dall'articolo 4.

Articolo 5 (Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione)

- Al primo periodo del comma 1, dopo le parole “previsioni legislative” sono inserite le seguenti “, anche regionali”.
- Al comma 1, al primo periodo, le parole da “e in considerazione della possibilità” fino a fine periodo sono abrogate”
- Al secondo periodo del comma 2, dopo le parole “consultazione pubblica” inserire le seguenti parole: le cui modalità sono stabilite con dpcm, previo parere della Conferenza Unificata, da emanarsi entro 90 giorni dall’entrata in vigore del presente decreto”.
- Il comma 3 è abrogato. In alternativa: *“3. L’atto deliberativo dall’Amministrazione pubblica con cui si costituisce la società ovvero si acquisisce la partecipazione diretta o indiretta, è inviato successivamente alla sua approvazione, alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell’articolo 7, comma 8 della legge 131/2003 s.m.i., che – entro 30 giorni dal ricevimento – può esprimere eventuali rilievi non vincolanti in ordine all’aderenza dell’atto rispetto all’articolo 4 del presente decreto. L’ente Territoriale può accogliere gli eventuali rilievi, riapprovando l’atto di cui sopra, ovvero motivarne il non accoglimento.”*
- Il comma 5 è abrogato.

Motivazione

L’emendamento è necessario al fine di semplificare la procedura relativa alla costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie.

Articolo 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico)

Al comma 4, le parole "sul governo societario" sono sostituite dalle seguenti: "sulla gestione di cui all'art. 2429 del codice civile".

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di riportare all'interno della relazione sulla gestione le indicazioni o le giustificazioni richieste in ordine all'utilizzo o meno degli strumenti di governance previsti, da evidenziarsi in apposita sezione.

Articolo 10 (Alienazione di partecipazioni sociali)

Alla fine del comma 1 sono inserite le seguenti parole: “, *tranne nei casi di attuazione di piani di razionalizzazione o riassetto anche ai sensi dell’articolo 1 commi 611 e 612 della legge 190/2014, già deliberati*”.

Al comma 2 al secondo periodo dopo le parole: “casi eccezionali” sono inserite le seguenti parole: “*ovvero nel caso di diritto di prelazione del socio prevista nello statuto e/o nell’atto costitutivo*”.

Motivazione

L’emendamento è finalizzato a prorogare l’efficacia delle scelte di alienazione compiute attraverso i piani di razionalizzazione di cui alla legge di stabilità 2015.

Inoltre si ritiene utile specificare che in caso di diritto di prelazione del socio a condizioni convenienti che attestino la congruità del prezzo di vendita, l’ente possa negoziare in maniera diretta.

Articolo 11 (Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico)

- Al comma 3 dopo le parole “e la pubblica amministrazione” sono inserite le seguenti: *“d’intesa in Conferenza unificata”*;
- Dopo il comma 4, è inserito il seguente comma: *“4 bis. Nel caso in cui il decreto di cui al comma 3 non sia emanato nei termini previsti, resta salva la facoltà di scelta dell’Assemblea fra Amministratore unico e CdA che restano in carico fino al primo rinnovo successivo l’emanazione del succitato decreto”*.
- Al comma 6, il quarto periodo è abrogato.
- Al comma 7 le parole da *“all’articolo 4 comma 4”* fino a *“modificazioni, e”*, sono soppresse.

Motivazione

L’emendamento ha la finalità di condividere con un’Intesa in Conferenza Unificata il DPCM che stabilirà: 1. I criteri per la nomina di un CDA da tre a cinque membri; 2. Le fasce dei compensi per gli amministratori delle società.

Articolo 16 (Società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici)

Al comma 3, alla lettera c) dopo le parole “codice civile” sono aggiunte le seguenti parole: “*e ad essi non si applica la disposizione dell’art. 9 comma 6*”

Al comma 4, le parole da “e che la produzione ulteriore” fino a fine comma, sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento è necessario al fine di chiarire che gli strumenti finalizzati al rafforzamento del controllo analogo, anche in deroga alla disciplina comune, quali i patti parasociali sono cogenti per la società.

Inoltre è necessario eliminare alcuni elementi per la giustificazione di fatturato superiore all'80% legati a condizioni stringenti che non rendono possibile la declinazione operativa di tale prevista possibilità.

Articolo 20 (Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche)

- Al comma 1, la parola “annualmente” è sostituita dalle seguenti: “ogni due anni”
- Al comma 2, let. d), dopo la parola “società”, sono inserite le seguenti: *“avente ad oggetto sociale esclusivo l’autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti”*
- Al comma 2, let. d), le parole “un milione di euro” sono sostituite con le seguenti: *“cinquecentomila”*
- Al comma 2, a fine comma, sono seguenti parole: *“Il parametro di cui alla lettera d) non è applicato alle società partecipate da Comuni i cui territori risultino situati in aree territoriali interne nonché da Comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all’elenco dei comuni italiani predisposto dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT)”*
- Al comma 3 sostituire la parola “anno” con “biennio”
- Il comma 7 è abrogato
- Al comma 8 da “e dall’articolo 1,” fino a fine comma sono soppresse. *In alternativa* Al comma 8, dopo le parole da “dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e” sono inserite le seguenti: *“restano validi i piani attuati a seguito delle previsioni”*.

Motivazione

L’emendamento è necessario al fine di evitare la revisione annuale dell’assetto delle partecipazioni che si interseca con quella straordinaria prevista nel provvedimento. In tal senso l’invio dell’analisi periodica sulle società e dell’eventuale piano di razionalizzazione, alla struttura di monitoraggio (individuata dal MEF) ed alla sezione regionale della Corte dei conti, senza ulteriori specifiche rispetto ad eventuali interventi della Corte stessa andrebbe prevista con cadenza biennale.

E’ inoltre opportuno ridurre il montante di fatturato discriminante ai fini della dismissione.

Risulta poi essenziale rendere coerente il richiamo al fatturato indicato per la dismissione, di cui al comma 2 lettera d), con il riferimento contenuto nella delega alle sole società strumentali (art. 18, c. 1 let m) punto 1) della legge 124/2015). Il suddetto parametro di cui lettera d) non risponde, tra l’altro, alle esigenze di quei Comuni situati in aree territoriali interne ovvero montane e collinari, che risultano in assenza di un mercato concorrenziale.

E’ necessario inoltre fare salvi i piani già avviati ai sensi della legge di stabilità 2015 ed eliminare la sanzione nei confronti di amministrazioni pubbliche

Articolo 21 (Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali)

I Commi 1 e 2 sono abrogati.

Motivazioni

Si ripropone la norma sull'accantonamento delle perdite nel bilancio dell'ente locale socio ai fini del ripiano.

Tale misura alla luce delle stringenti disposizioni del decreto sulle società e di quello sui servizi pubblici locali di interesse generale non ha più adesso nessuna giustificazione, pertanto va eliminata.

Articolo 25 (Revisione straordinaria delle partecipazioni)

Al comma 2, a fine comma, le parole: “fermi restando i termini ivi previsti” sono sostituite dalle seguenti: “*pertanto le amministrazioni aggiornano i termini precedenti.*”

Il comma 3 è abrogato.

Motivazione

L'emendamento è effettuato in coerenza con la richiesta di salvaguardia dei piani di razionalizzazione attuati ai sensi della legge di stabilità 2015 che possono essere aggiornati con una revisione dei termini qualora l'ente ravvisi la necessità di adeguamento degli stessi alle nuove disposizioni.

E' altresì necessario, a tutela dell'azione amministrativa, eliminare l'invio alla Corte dei Conti ed alla struttura di monitoraggio individuata dal Mef se non si chiariscono i rilevanti che tali soggetti possono muovere, con quale tempistica e con quali criteri.

Articolo 26 (Disposizioni transitorie in materia di personale)

Al comma 1 le parole “sei mesi” sono sostituite dalle seguenti: “dodici mesi”.

I commi 3 e 4 sono abrogati.

In alternativa, sostituire il comma 3 con il seguente:

“Fino al 31 dicembre 2018, le società a controllo pubblico che hanno conseguito un risultato negativo di esercizio nell’ultimo triennio, non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1 all’elenco di cui al comma 2”

Motivazione

Si propone un tempo più congruo per la ricognizione del personale in eccesso, da parte delle società.

Inoltre si ravvisa la necessità di un miglior coordinamento tra gli eventuali esuberi che dovessero emergere dai processi di riordino e le capacità assunzionali delle società partecipate, fermo restando la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti da ricollocare per i quali potranno essere attivati anche gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa nazionale e regionale nei casi di ricollocazioni a seguito di crisi aziendali. La disposizione infatti limita fortemente la capacità organizzativa delle aziende fino al 2018, anche per particolari situazioni legati a servizi stagionali ed alla conseguente necessità di personale.

Art. 29 (Abrogazioni)

Al comma 1 lettera o) le parole da “limitatamente”, fino a “periodo” sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di rendere coerente e omogenea la nuova disciplina dei compensi degli amministratori di società pubbliche.